

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

18. prosince 2007^{*}

Ve věci C-195/05,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 226 ES,
podaná dne 2. května 2005,

Komise Evropských společenství, zastoupená M. Konstantinidisem, jako zmocněncem, ve spolupráci s G. Bambarou, avvocato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Italské republice, zastoupené I. M. Bragugliou, jako zmocněncem, ve spolupráci s G. Fiengem, avvocato dello Stato, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

^{*} Jednací jazyk: italština.

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Rosas, předseda senátu, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues,
A. Ó Caoimh (zpravodaj) a P. Lindh, soudci,

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: J. Swedenborg, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. ledna 2007,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 22. března
2007,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že
Italská republika tím, že

- přijala pokyny platné na celém vnitrostátním území, stanovené zejména v oběžníku ministra životního prostředí ze dne 28. června 1999 týkajícím se výkladových pokynů ohledně definice pojmu „odpad“ (dále jen „oběžník z června 1999“) a ve sdělení ministerstva zdravotnictví ze dne 22. července 2002 obsahujícím pokyny, které se týkají hygienicko-zdravotní oblasti, pokud jde o využívání materiálů a vedlejších produktů pocházejících z výrobního a obchodního procesu zemědělsko-potravinářského průmyslu v krmivech (GURI č. 180, ze dne 2. srpna 2002, a oprava GURI č. 245, ze dne 18. října 2002, dále jen „sdělení z roku 2002“), které vylučují z působnosti právních předpisů o odpadech potravinu vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny k výrobě krmiv, a
- vyloučila článkem 23 zákona č. 179 ze dne 31. července 2002 obsahujícího ustanovení v oblasti životního prostředí (GURI č. 189, ze dne 13. srpna 2002, dále jen „zákon č. 179/2002“) z působnosti právních předpisů o odpadech zbytky pocházející z kuchyňské přípravy všech typů vařených nebo syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech (Úř. věst. L 194, s. 39; Zvl. vyd. 15/01, s. 23), ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991 (Úř. věst. L 78, s. 32; Zvl. vyd. 15/02, s. 3) (dále jen „směrnice“).

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 2 Na základě čl. 1 písm. a) a c) směrnice se pro její účely:

- „a) *odpadem* rozumí jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze I, kterých se držitel zbavuje [nebo má v úmyslu se zbavit] nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil;

Nejpozději do 1. dubna 1993 vypracuje Komise postupem podle článku 18 seznam odpadů spadajících do kategorií uvedených v příloze I. Tento seznam bude pravidelně přezkoumán a v případě potřeby stejným postupem revidován;

[...]

- c) *držitelem* rozumí původce odpadu nebo fyzická nebo právnická osoba, která má odpad ve svém držení.“

³ Článek 1 písm. e) a f) směrnice definuje pojmy „odstraňování“ a „využití odpadů“ jako kterýkoliv postup uvedený v příloze II A a II B této směrnice.

⁴ Článek 2 odst. 1 písm. b) směrnice vyjmenovává odpady, které jsou vyňaty z působnosti směrnice, pokud náleží do „oblasti již upravené jinými předpisy“.

- 5 Příloha I směrnice s názvem „Kategorie odpadů“ obsahuje mimo jiné kategorii Q 14 „Produkty, pro které držitel nemá další využití (např. odpad ze zemědělství, domácností, úřadů, obchodů, dílen atd.)“, a kategorii Q16 „Veškeré látky nebo produkty neobsažené ve výše uvedených kategoriích“.
- 6 Komise přijala rozhodnutí 94/3/ES dne 20. prosince 1993, kterým se stanoví seznam odpadů podle čl. 1 písm. a) směrnice 75/442/EHS (Úř. věst. 1994, L 5, s. 15). Tento seznam byl aktualizován rozhodnutím Komise 2000/532/ES ze dne 3. května 2000, kterým se nahrazuje rozhodnutí 94/3/ES a rozhodnutí Rady 94/904/ES, kterým se stanoví seznam nebezpečných odpadů ve smyslu čl. 1 odst. 4 směrnice Rady 91/689/EHS o nebezpečných odpadech (Úř. věst. L 226, s. 3; Zvl. vyd. 15/05, s. 151). Seznam odpadů stanovený rozhodnutím 2000/532 byl několikrát změněn, naposledy rozhodnutím Rady 2001/573/ES ze dne 23. července 2001 (Úř. věst. L 203, s. 18; Zvl. vyd. 15/06, s. 165). Tento seznam klasifikuje odpady podle jejich zdroje. Název kapitoly 2 je následující: „Odpady ze zemědělství, zahradnictví, rybářství, lesnictví, myslivosti a z výroby a zpracování potravin“.

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Článek 6 odst. 1 písm. a) legislativního dekretu č. 22 ze dne 5. února 1997, kterým se provádí směrnice 91/156/EHS o odpadech, směrnice 91/689/EHS o nebezpečných odpadech a směrnice 94/62/ES o obalech a obalových odpadech (běžný doplněk ke

GURI č. 38, ze dne 15. února 1997, dále jen „legislativní dekret č. 22/97“), stanoví následující:

„Pro účely tohoto dekretu se:

„odpadem“ rozumí jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze A, kterých se držitel zbavuje nebo má v úmyslu se zbavit nebo se od něho požaduje, aby se jich zbavil.

[...]“

- 8 Článek 8 odst. 1 uvedeného dekretu vylučuje z jeho působnosti určité látky nebo materiály v rozsahu, v němž jsou upraveny zvláštní právní úpravou, mimo jiné v písmeně c) mrtvá těla zvířat a další zemědělský odpad: „fekálie a další přírodní látky využívané v zemědělství, které nejsou nebezpečné“.
- 9 Článek 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 179/2002 doplnil do čl. 8 odst. 1 legislativního dekretu č. 22/97 nové písmeno c-a), podle něhož jsou z působnosti uvedeného dekretu vyloučeny „zbytky a nadbytky pocházející z kuchyňské přípravy jakéhokoli druhu vařených či syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního systému a které jsou v souladu s platnou právní úpravou určeny pro domácí zvířata v útulcích ve smyslu zákona č. 281 ze dne 14. srpna 1991, ve znění pozdějších předpisů“.

- 10 Oběžník z června 1999 upřesňuje definici pojmu „odpad“ uvedeného v článku 6 legislativního dekretu č. 22/97 a v třetím pododstavci písm. b) uvádí:

„Na materiály, látky nebo předměty pocházející z výroby nebo z procesů před spotřebou, kterých se držitel nezbavuje, není povinen se jich zbavit a nemá v úmyslu se jich zbavit, a které v důsledku toho držitel neodevzdá do systémů sběru nebo přepravy odpadu, nebo do systémů nakládání s odpady s cílem jejich využití nebo odstranění, se použijí pravidla o surovinách, a nikoli právní úprava odpadů, pokud mají charakteristiky surovin uvedené v ministerském dekretu [o identifikaci nikoliv nebezpečného odpadu, na který se vztahují zjednodušená řízení o využití odpadů podle článků 31 a 33 legislativního dekretu č. 22/1997] ze dne 5. února 1998 [(běžný dodatek ke GURI č. 88 ze dne 16. dubna 1998)] a jsou přímo, objektivně a skutečně určeny na použití ve výrobním procesu.“

- 11 Sdělení z roku 2002 zní následovně:

„[...]

Jsou-li splněny hygienicko-zdravotní požadavky, materiály a vedlejší produkty pocházející z činností v zemědělsko-potravinářském průmyslu jsou ‚surovinami pro krmiva‘, pokud je chce původce použít v zootechnickém potravinovém řetězci.

V takových případech se na tyto materiály nepoužije právní úprava odpadů, ale ustanovení o výrobě a uvádění krmiv na trh, jakož i, v případě výrobků živočišného původu nebo výrobků obsahujících přísady živočišného původu, příslušná platná právní úprava v oblasti zdravotnictví [...]

[...]

Neexistují-li výše uvedené listinné důkazy o skutečném použití jako krmiva, použije se na materiály a vedlejší produkty pocházející z výrobního a obchodního procesu zemědělsko-potravinářského průmyslu právní úprava odpadů. [...]

[...]“

Postup před zahájením soudního řízení

- 12 Dopisy ze dne 11. a 19. června, 28. srpna a 6. listopadu 2001, jakož i 10. dubna 2002 italské orgány odpověděly na výzvu dopisem ze dne 22. října 1999 a na první odůvodněné stanovisko ze dne 11. dubna 2001, ve kterých Komise uvedla, že Italská republika tím, že přijala závazné pokyny k uplatňování italských právních předpisů o odpadech, které z působnosti těchto předpisů vyloučily některé zbytky a nadbytky potravin – pocházející ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, jídelen a restaurací a určené ke krmení zvířat –, porušila směrnici.
- 13 Na základě informací poskytnutých italskými orgány dospěla Komise k názoru, že přizpůsobení italských právních předpisů požadavkům uvedeným v tomto odůvodněném stanovisku vyžaduje podstatné změny. Z toho důvodu zaslala Komise italským úřadům dne 19. prosince 2002 další výzvu, ke které se tyto úřady vyjádřily dopisem ze dne 13. února 2003.

- 14 Komise poté dne 11. července 2003 vydala další odůvodněné stanovisko, kterým vyzvala Italskou republiku k přijetí opatření nezbytných k tomu, aby vyhověla tomuto stanovisku ve lhůtě dvou měsíců od jeho obdržení.
- 15 Jelikož italské úřady dopisem ze dne 4. listopadu 2003 nadále zpochybňovaly opodstatněnost názoru Komise, rozhodla se Komise podat tuto žalobu.

K žalobě

Argumentace účastníků řízení

- 16 Svou žalobou Komise v zásadě namítá, že sporná vnitrostátní právní úprava jde nad rámec pokynů vyplývajících z judikatury Soudního dvora, pokud jde o případy, v nichž není namístě materiál, který vzniká ve výrobním procesu, jež není určen především k jeho získání, považovat za odpad.

K potravinám vyřazeným ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny k výrobě krmiv

- 17 Komise uvádí, že pokyny uvedené v oběžníku z června 1999 a ve sdělení z roku 2002 vyloučily při dodržení zvláštních hygienicko-zdravotních norem z vnitrostátního režimu nakládání s odpady potraviny, které jsou využívány ve výrobě krmiv. Podle

těchto pokynů pro trvalé vyloučení zbytku ze zemědělsko-potravinářského průmyslu z režimu odpadů postačuje, aby byl tento zbytek určen na základě zjevného úmyslu svého držitele k výrobě krmiv.

- 18 Podle Komise však skutečnost, že zbytek může být opětovně použit bez povinnosti předchozího zpracování, nelze považovat za rozhodující hledisko pro vyloučení toho, že držitel se tohoto zbytku zbavuje nebo má v úmyslu se jej zbavit nebo se od něj požaduje, aby se jej zbavil, ve smyslu směrnice.
- 19 Soudní dvůr sice uznal, pokud jde výlučně o vedlejší produkty, že má-li z nich držitel hospodářskou výhodu, lze dospět k závěru, že posledně uvedený se vedlejšího produktu „nezbavuje“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice. Jelikož však pojem „odpad“ musí být vykládán široce, vyloučení z působnosti směrnice lze připustit pouze tehdy, pokud jsou splněny určité podmínky, které umožňují mít za to, že opětovné použití bez předchozího zpracování a za trvání výrobního procesu není pouze možností, ale je jisté.
- 20 Podle Komise je třeba krom toho posoudit stupeň pravděpodobnosti opětovného použití materiálu a zejména ověřit, zda je tento materiál opětovně použit ve stejném výrobním procesu, ze kterého pochází. Na rozdíl od tvrzení, které zastává Italská republika, nemůže existovat jediný výrobní proces, pokud jsou potravinové odpady skutečně určeny k využití jako krmivo. Pouhá skutečnost, že tyto odpady jsou předány subjektem, který je vyprodukoval, subjektu, který je využije, předpokládá totiž řadu operací (uložení, zpracování a přepravu), přičemž účelem směrnice je právě jejich kontrola.

- 21 Italská republika uvádí, že materiály a vedlejší produkty pocházející z výrobního procesu v zemědělsko-potravinářském průmyslu jsou „surovinami pro krmiva“ ve smyslu sdělení z roku 2002, pokud je chce jejich původce použít v zootechnickém potravinovém řetězci, jsou-li splněny hygienické a zdravotní požadavky. Takový úmysl, ve spojení s jistotou, že tyto vedlejší produkty budou opětovně použity, představuje dostatečný důkaz toho, že držitel nemá v úmyslu se dotčeného materiálu „zbavit“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice.
- 22 Výjimka stanovená pokyny nepředstavuje podle tohoto členského státu vůbec *a priori* vyloučení potravin vyřazených ze zemědělsko-potravinářského průmyslu z vnitrostátního režimu odpadů, jelikož toto vyloučení je ve skutečnosti podmíněno nejen zjevným úmyslem držitele těchto odpadů využít je ve výrobním procesu krmiv, ale i jistotou opětovného použití uvedených vyřazených potravin.
- 23 V takových případech se na dotčené vyřazené potraviny nepoužije právní úprava odpadů, ale předpisy o výrobě krmiv a jejich uvádění na trh, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463), jakož i, pokud se jedná o vedlejší produkty živočišného původu, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1774/2002 ze dne 3. října 2002 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu, které nejsou určeny pro lidskou spotřebu (Úř. věst. L 273, s. 1; Zvl. vyd. 03/37, s. 92).
- 24 Použitelná jsou rovněž ustanovení nazvaná „HACCP“ [„hazard analysis and critical control points“ (analýza nebezpečí a kritické kontrolní body)] stanovená v:

- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin (Úř. věst. 2004, L 139, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 319), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (Úř. věst. 2004, L 139, s. 55; Zvl. vyd. 03/45, s. 14) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě (Úř. věst. 2004, L 139, s. 206; Zvl. vyd. 03/45, s. 75);
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 183/2005 ze dne 12. ledna 2005, kterým se stanoví požadavky na hygienu krmiv (Úř. věst. 2005, L 35, s. 1), jakož i
- nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (Úř. věst. 2004, L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 75).

²⁵ Tyto právní předpisy týkající se potravin, jakož i relevantní ustanovení vnitrostátního práva mají za cíl, stejně tak jako směrnice, kontrolu skladování, zpracování, jakož i přepravy a zajištěním přiměřené ochrany zdraví mohou rovněž chránit životní prostředí.

²⁶ Vzhledem k typu kontrol prováděných v rámci potravinového řetězce, které směřují zejména k zajištění sledování produktů a surovin pro krmiva od výrobní jednotky, musí být podle názoru Italské republiky tento řetězec považován za jeden a tentýž výrobní proces. Tento členský stát rovněž připomíná, že v Itálii činnosti týkající se

zemědělsko-potravinářské oblasti a oblasti krmiv vyžadují povolení, které je uděleno na základě příslušné dokumentace prokazující, že jak osoby, které žádají o toto povolení, tak i zařízení a přepravní prostředky splňují stanovené podmínky.

- 27 Uvedený členský stát má za to, že Komise chce upřednostnit právní úpravu odpadů, která platí obecně, avšak doplňkově, před hmotně-právními a zvláštními pravidly pro potravinářský průmysl.
- 28 Výsledkem přístupu Komise by krom toho bylo zabránění používání vedlejších potravinových produktů při výrobě krmiv, jelikož italská právní úprava v oblasti potravin neumožňuje, aby tyto vedlejší produkty, které musí být zařazeny do kategorie odpadů, a v důsledku toho přepravovány ve vozidle s povolením pro přepravu odpadu, mohly být dodávány pro průmysl krmiv. Výklad Komise by tak způsobil nárůst produkce a odstraňování potravinového odpadu tím, že by zamezil jeho opětovnému použití jako krmiv.

Ke zbytkům a nadbytkům pocházejícím z kuchyňské přípravy, které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích

- 29 Komise uvádí, že v důsledku článku 23 zákona č. 179/2002 byly z působnosti legislativního dekretu č. 22/97 vyloučeny „zbytky a nadbytky pocházející z kuchyňské přípravy jakéhokoli druhu vařených či syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního systému a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích“. Podle Komise nelze tvrdit, že takových zbytků se nechce držitel zbavit, jak potvrzuje ostatně samotná skutečnost, že jsou zmíněny v článku 8 uvedeného legislativního dekretu.

- 30 Italská republika uvádí, že rovněž v kontextu právní úpravy, kterou napadá druhá část žaloby Komise, musí držitel prokázat, že nemá v úmyslu se potravinového zbytku nebo odpadu zbavit, tím, že stanoví jejich skutečné určení pro domácí zvířata v útulcích schválených vnitrostátní právní úpravou. Krom toho vyloučení z právní úpravy odpadů se vždy týká ve skutečnosti potravinových nadbytků a nikoli „zbytků“ z výroby. Právní předpisy, které to upřesňují, jsou ve fázi projednávání.

Závěry Soudního dvora

- 31 Je nesporné, že italská právní úprava, kterou napadá tato žaloba, vylučuje jednak potraviny vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, a jednak zbytky nebo nadbytky z kuchyňské přípravy potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce (dále jen společně „dotčené materiály“), z působnosti vnitrostátní právní úpravy provádějící směrnici, pokud jsou tyto materiály určeny buď k výrobě krmiv, nebo přímo ke krmení domácích zvířat v útulcích.
- 32 V obou částech své žaloby, které je třeba přezkoumat současně, Komise v podstatě tvrdí, že uvedená právní úprava porušuje pojem „odpad“ tak, jak je definován v čl. 1 písm. a) směrnice, tím, že stanoví příliš obecnou výjimku z vnitrostátních právních předpisů o odpadech, v jejímž důsledku jsou dotčené materiály automaticky a nesprávně vyloučeny z působnosti ustanovení o nakládání s odpady vyplývajících ze směrnice.

33 Italská republika v podstatě odpovídá, že pokud jsou splněny podmínky pro použití právní úpravy, kterou žaloba napadá, dotčené materiály nespádají do pojmu „odpad“ ve smyslu směrnice, tak jak je vykládán Soudním dvorem.

34 V tomto ohledu je v čl. 1 písm. a) odst. 1) směrnice odpad vymezen jako „jakákoli látka nebo předmět spadající do kategorií uvedených v příloze I [této směrnice], „kterých se držitel zbavuje [nebo má v úmyslu se zbavit] [...]“. Uvedená příloha toto vymezení blíže specifikuje, a ilustruje tím, že předkládá seznam látek a předmětů, které mohou být kvalifikovány jako odpad. Tento seznam je však pouze orientační povahy, jelikož kvalifikace odpadu vyplývá především z chování držitele a z významu pojmů „zbavit se“ (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 18. prosince 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Recueil, s. I-7411, bod 26; ze dne 7. září 2004, Van de Walle a další, C-1/03, Sb. rozh. s. I-7613, bod 42, jakož i ze dne 10. května 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, Sb. rozh. s. I-3883, bod 24).

35 Uvedený výraz „zbavit se“ musí být vykládán ve světle nejenom základního cíle směrnice, kterým je podle jejího třetího bodu odůvodnění „ochrana lidského zdraví a životního prostředí před škodlivými vlivy sběru, přepravy, zpracování, skladování a ukládání odpadů“, ale i ve světle čl. 174 odst. 2 ES. Tento článek stanoví, že „[p]olitika Společenství v oblasti životního prostředí je zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence [...]“. Z toho vyplývá, že výraz „zbavit se“, a tedy i pojem „odpad“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice, by tedy neměly být vykládány restriktivním způsobem (viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 15. června 2000, ARCO Chemie Nederland a další, C-418/97 a C-419/97, Recueil, s. I-4475, body 36 až 40, jakož i výše uvedený Thames Water Utilities, bod 27).

- 36 Určité okolnosti mohou představovat nepřímé důkazy existence jednání, úmyslu nebo povinnosti „zbavit se“ látky nebo předmětu ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice (viz výše uvedený rozsudek ARCO Chemie Nederland a další, bod 83). Tak je tomu zejména v případě, kdy je použitá látka zbytkem z výroby nebo ze spotřeby, tedy produktem, o němž jako takový nebylo usilováno (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky ARCO Chemie Nederland a další, bod 84, jakož i ze dne 11. listopadu 2004, Niselli, C-457/02, Sb. rozh. s. I-10853, bod 43).
- 37 Způsob zpracování nebo použití látky mimoto není rozhodující pro její kvalifikaci jako odpadu, nebo nikoliv (viz výše uvedený rozsudek ARCO Chemie Nederland a další, bod 64, a rozsudek ze dne 1. března 2007, KVZ retec, C-176/05, Sb. rozh. s. I-1721, bod 52).
- 38 Soudní dvůr tak jednak upřesnil to, že provedení jedné z činností odstraňování nebo využití odpadů uvedených v příloze II A nebo v příloze II B směrnice samo o sobě nedovoluje kvalifikovat určitou látku nebo předmět podrobené této činnosti jako odpad (viz v tomto smyslu zejména výše uvedený rozsudek Niselli, body 36 a 37), a jednak to, že pojem „odpad“ nevylučuje látky a předměty, které je možné opětovně hospodářsky využít (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 25. června 1997, Tombesi a další, C-304/94, C-330/94, C-342/94 a C-224/95, Recueil, s. I-3561, body 47 a 48). Systém dozoru a správy stanovený směrnicí má totiž za cíl pokrýt všechny předměty a látky, jichž se držitel zbavuje, i když mají hospodářskou hodnotu a jsou sbírány za obchodním účelem, aby byly recyklovány, využity nebo opětovně použity (viz zejména rozsudek ze dne 18. dubna 2002, Palin Granit a Vehmassalon kansanterveysystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Recueil, s. I-3533, dále jen rozsudek „Palin Granit“, bod 29).
- 39 Z judikatury Soudního dvora nicméně rovněž vyplývá, že v určitých situacích může předmět, materiál nebo surovina, jež vznikají těžebním nebo výrobním postupem,

který není určen hlavně k jeho výrobě, představovat nikoli zbytek, ale vedlejší produkt, kterého se držitel nechce „zbavit“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice, ale který chce za podmínek, které jsou pro něj výhodné, využívat nebo uvádět na trh – případně i pro potřebu hospodářských subjektů odlišných od subjektu, který je vyrobil – v pozdějším procesu, za podmínky, že toto opětovné použití je jisté, nevyžaduje předchozí zpracování a navazuje na výrobní proces nebo využití (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Palin Granit*, body 34 až 36; rozsudek ze dne 11. září 2003, *AvestaPolarit Chrome*, C-114/01, Recueil, s. I-8725, body 33 až 38; výše uvedený rozsudek *Niselli*, bod 47, jakož i rozsudky ze dne 8. září 2005, *Komise v. Španělsko*, C-416/02, Sb. rozh. s. I-7487, body 87 a 90, a *Komise v. Španělsko*, C-121/03, Sb. rozh. s. I-7569, body 58 a 61).

40 Kromě kritéria vycházejícího z toho, zda látka představuje zbytek z výroby, představuje tedy míra pravděpodobnosti opětovného použití této látky bez předchozího zpracování kritérium relevantní pro účely posouzení, zda tato látka je, nebo není „odpadem“ ve smyslu směrnice. Jestliže kromě běžné možnosti opětovného použití dotyčné látky, tímto použitím může držitel ještě dosáhnout hospodářské výhody, pravděpodobnost takového opětovného použití bude značná. Za tohoto předpokladu nemůže být již dotčená látka považována za zátěž, které by se držitel snažil zbavit, ale za skutečný produkt (viz výše uvedené rozsudky *Palin Granit*, bod 37, a *Niselli*, bod 46).

41 Pokud však takové opětovné použití vyžaduje skladování, které může být i dlouhodobé, a může tedy představovat pro držitele zátěž a být případně zdrojem poškození životního prostředí, o jehož omezení se směrnice právě snaží, nelze ho kvalifikovat jako jisté a lze ho brát v úvahu pouze z více či méně dlouhodobého hlediska, takže dotyčná látka musí být považována v zásadě za odpad (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky *Palin Granit*, bod 38, a *AvestaPolarit Chrome*, bod 39).

- 42 Skutečná existence „odpadu“ ve smyslu směrnice tak musí být ověřena s ohledem na všechny okolnosti, přičemž se zohlední cíl směrnice a dbá se na to, aby nebyla omezena její účinnost (viz výše uvedené rozsudky ARCO Chemie Nederland a další, bod 88, a KVZ retec, bod 63, jakož i usnesení ze dne 15. ledna 2004, Saetti a Frediani, C-235/02, Recueil, s. I-1005, bod 40).
- 43 Směrnice však neuvádí žádné určující kritérium, ze kterého by bylo možné dovodit vůli držitele zbavit se dané látky nebo předmětu. Při neexistenci ustanovení práva Společenství si členské státy mohou svobodně zvolit způsoby důkazů různých prvků vymezených v prováděných směrnicích za předpokladu, že tím není dotčena účinnost práva Společenství (viz výše uvedené rozsudky ARCO Chemie Nederland a další, bod 41, jakož i Niselli, bod 34). Členské státy tak mohou například definovat různé kategorie odpadů, zejména pro usnadnění organizace a kontroly jejich správy, pokud jsou dodrženy povinnosti vyplývající ze směrnice a jiných ustanovení práva Společenství týkající se těchto odpadů a pokud je případné vyloučení kategorií odpadů z působnosti právních předpisů přijatých k provedení povinností vycházejících ze směrnice v souladu s jejím čl. 2 odst. 1 (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. prosince 2004, Komise v. Spojené království, C-62/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 12).
- 44 V projednávaném případě má Italská republika v podstatě za to, že jelikož výjimky stanovené právní úpravou, kterou žaloba napadá, jsou podle jejího názoru podmíněny nejenom zjevným úmyslem držitele dotčených materiálů určit je pro krmiva, ale i jistotou opětovného použití těchto materiálů, uplatní se judikatura uvedená v bodě 39 a 40 tohoto rozsudku, takže tyto materiály lze považovat nikoli za zbytky pocházející z výroby, ale za vedlejší produkty, jejichž držitel, z důvodu jeho zjevného úmyslu je opětovně použit, neusiluje o to, aby se jich „zbavil“ ve smyslu čl. 1 písm. a) směrnice. Ostatně v takových případech jsou použitelné jiné právní předpisy, zejména právní předpisy o bezpečnosti potravin. Tyto posledně uvedené právní předpisy se týkají kontroly skladování, zpracování a přepravy dotčených materiálů a mohou tím, že podporují ochranu zdraví, chránit životní prostředí obdobně jako směrnice.

- 45 V tomto ohledu je třeba bez dalšího připomenout, že seznam kategorií odpadů uvedený v příloze I směrnice, jakož i činnosti odstraňování a využití uvedené v přílohách IIA a IIB této směrnice ukazují, že pojem „odpad“ nevylučuje v zásadě žádný typ zbytků nebo jiných látek pocházejících z výrobního procesu (viz výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 28).
- 46 S ohledem na povinnost připomenutou v bodě 35 tohoto rozsudku vykládat pojem „odpad“ široce a na požadavky judikatury uvedené v bodech 36 až 41 tohoto rozsudku musí být navíc použiti takové argumentace, jakou přednesla italská vláda, týkající se vedlejších produktů, kterých se držitel nechce zbavit, omezeno na situace, ve kterých opětovné použití věci, materiálu nebo suroviny, a to i pro potřebu hospodářských subjektů odlišných od subjektu, který je vyrobil, bez předchozího zpracování a za trvání výrobního procesu, není pouze případnou možností, ale je jisté.
- 47 Z vysvětlení Italské republiky uvedených v bodě 21 tohoto rozsudku však vyplývá, že právní úprava, kterou žaloba napadá, umožňuje vyloučit dotčené materiály z působnosti vnitrostátních právních předpisů o odpadech dokonce i tehdy, když tyto materiály podléhají zpracování stanovenému platnými právními předpisy Společenství nebo vnitrostátními právními předpisy.
- 48 Krom toho, i kdyby mohlo být zajištěno, že dotčené materiály budou skutečně opětovně použity pro krmiva – přičemž pouze úmysl určit takové materiály pro krmivo, i když je předem písemně potvrzen, nelze srovnávat s jejich skutečným využitím pro tyto účely – vyplývá zejména z bodů 36 a 37 tohoto rozsudku, že způsob použití látky není rozhodující pro to, zda bude kvalifikována jakožto odpad, nebo nikoliv. Z pouhé okolnosti, že dotčené materiály budou opětovně použity tedy nelze vyvodit, že nepředstavují „odpady“ ve smyslu směrnice.

- 49 Co se s předmětem nebo látkou stane v budoucnu totiž není samo o sobě rozhodující, pokud jde o jejich povahu odpadu, která je určena v souladu s čl. 1 písm. a) směrnice ve vztahu k činnosti, úmyslu nebo povinnosti držitele tohoto předmětu nebo látky se jich zbavit (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky ARCO Chemie Nederland a další, bod 64, jakož i KVZ retec, bod 52).
- 50 Ukazuje se tedy, že právní úprava napadená žalobou ve skutečnosti zakládá domněnku, podle které v situacích, na které se vztahuje, jsou dotčené materiály vedlejšími produkty, které představují pro držitele z důvodu jeho vůle je opětovně použít spíše hospodářskou výhodu nebo hodnotu než zátěž, které by se chtěl zbavit.
- 51 I když však tento případ může odpovídat v určitých případech skutečnosti, nemůže platit obecná domněnka, že držitel dotčených materiálů získává z jejich opětovného použití větší výhodu, než je ta, která vyplývá z pouhé možnosti se jich zbavit.
- 52 V důsledku toho je nutné konstatovat, že uvedená právní úprava vede k tomu, že zbytky, které odpovídají definici uvedené v čl. 1 písm. a) směrnice, nejsou v italském právu kvalifikovány jako odpady.
- 53 Toto posledně uvedené ustanovení uvádí nejenom definici pojmu „odpad“ ve smyslu směrnice, ale spolu s čl. 2 odst. 1 rovněž vymezuje rozsah působnosti směrnice.

Uvedený čl. 2 odst. 1 totiž uvádí, které typy odpadů jsou nebo mohou být vyloučeny z rozsahu působnosti směrnice a za jakých podmínek, zatímco do něj náleží v zásadě všechny odpady odpovídající uvedené definici. Každé ustanovení vnitrostátního práva, které obecně omezuje rozsah povinností vyplývajících ze směrnice nad rámec toho, co je povoleno čl. 2 odst. 1 této směrnice, tak nutně porušuje rozsah působnosti směrnice (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Komise v. Spojené království, bod 11), a má tak nepříznivý vliv na účinnost článku 174 ES (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ARCO Chemie Nederland a další, bod 42).

54 Co se týče právních předpisů Společenství a vnitrostátních právních předpisů uvedených v bodech 23 až 25 tohoto rozsudku, o které Italská republika opírá své tvrzení, že celkový právní rámec Společenství a vnitrostátní právní rámec týkající se podmínek bezpečnosti v oblasti potravinových zbytků a krmiv znemožňuje kvalifikaci dotčených materiálů jako odpadů, postačí uvést, že tyto materiály nelze v zásadě ztotožňovat s látkami a předměty uvedenými v čl. 2 odst. 1 směrnice, takže výjimka z použití této směrnice stanovená v tomto ustanovení nemůže pro uvedené materiály platit. Je třeba krom toho připomenout, že nic ve směrnici nenaznačuje, že se netýká činností odstraňování a využití, které jsou součástí procesu průmyslové výroby, jestliže tyto činnosti nepředstavují pro člověka nebo životní prostředí nebezpečí (výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, bod 30).

55 Krom toho nelze na rozdíl od tvrzení Italské republiky považovat použití směrnice za doplňkové ve vztahu k právním předpisům Společenství a vnitrostátním právním předpisům o bezpečnosti potravin. I když se cíle některých ustanovení těchto právních předpisů mohou případně částečně překrývat s cíli směrnice, zůstávají totiž značně rozdílné. Krom toho mimo případy výslovně stanovené v čl. 2 odst. 1 směrnice nic v této směrnici nenaznačuje, že se nepoužije kumulativně s jinými právními předpisy.

56 Pokud jde konečně o argument Italské republiky, že použití směrnice by bránilo opětovnému použití potravin pro krmiva, jelikož tyto odpady by se musely přepravovat ve vozidlech s povolením k přepravě odpadů, která nesplňují nezbytná hygienická pravidla, Komise správně poukázala na to, že tato situace vyplývá z italské právní úpravy, a nikoli ze směrnice.

57 Za těchto podmínek musí být žalobě Komise vyhověno.

58 Je tedy třeba konstatovat, že Italská republika tím, že

- přijala pokyny platné na celém vnitrostátním území, stanovené zejména v oběžníku z června 1999 a ve sdělení z roku 2002, které vylučují z působnosti právních předpisů o odpadech potravin vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny k výrobě krmiv, a
- vyloučila článkem 23 zákona č. 179/2002 z působnosti právních předpisů o odpadech zbytky pocházející z kuchyňské přípravy všech typů vařených nebo syrových pevných potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 1 písm. a) směrnice.

K nákladům řízení

- ⁵⁹ Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala po Italské republice náhradu nákladů řízení a posledně uvedená neměla ve věci úspěch, je důvodné jí uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) Italská republika tím, že

- přijala pokyny platné na celém vnitrostátním území, stanovené zejména v oběžníku ministra životního prostředí ze dne 28. června 1999 týkajícím se výkladových pokynů ohledně definice pojmu „odpad“ a ve sdělení ministerstva zdravotnictví ze dne 22. července 2002, obsahujícím pokyny, které se týkají hygienicko-zdravotní oblasti, pokud jde o využívání materiálů a vedlejších produktů pocházejících z výrobního a obchodního procesu zemědělsko-potravinářského průmyslu v krmivech, které vylučují z působnosti právních předpisů o odpadech potravin vyřazené ze zemědělsko-potravinářského průmyslu, které jsou určeny k výrobě krmiv, a
- vyloučila článkem 23 zákona č. 179 ze dne 31. července 2002 z působnosti právních předpisů o odpadech zbytky pocházející z kuchyňské přípravy všech typů vařených nebo syrových pevných

potravin, které nebyly uvedeny do distribučního řetězce a které jsou určeny pro domácí zvířata v útulcích,

nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 1 písm. a) směrnice Rady 75/442/EHS ze dne 15. července 1975 o odpadech ve znění směrnice Rady 91/156/EHS ze dne 18. března 1991.

2) Italské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy.